جمعية العلوم الاقتصادية السوريةِ
ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثالثة والعشرون

الإدارة الرشيدة (الحوكمة) في القطاع العام الاقتصادي

ا. د: حسين القاضي   دمشق 6\4\2010

مقدمة:

أدت انحرافات الإدارة ولجوئها إلى التظليل والفساد في الربع الأخير من القرن الماضي، إلى اهتمام الرأي العام والصحافة والمشرعين والحكومات بالوصول إلى إدارة رشيدة أو حوكمة تهدف إلى تعظيم أداء الشركات عن طريق إعادة هيكلة الإدارة والجهات ذات العلاقة للوصول إلى مزيد من الشفافية والنزاهة. ومن الأمثلة المثيرة على ذلك قيام أحد مسئولي المبيعات في إحدى الشركات الأمريكية المنتجة لطائرات الهليكوبتر عام 1977 بجولة في بعض دول العالم بهدف تنشيط مبيعات الشركة وقد سلم شيكات لبعض المسؤولين لحثهم لاستعمال نفوذهم للمساعدة على تحقيق هذا الهدف. وما أن عاد هذا المسؤول إلى بلاده وتطوعت إحدى الصحف الأمريكية لنشر الخبر معززاً بأسماء هؤلاء الزعماء حتى توالت الاستقالات التي كان من بينها رئيس الوزراء الياباني وولي العهد الهولندي وغيرهم. وفي عام 2001 لجأت شركة ENRON الأمريكية للطاقة إلى التلاعب بأرباحها وإظهار أرباح وهمية لتحافظ على سمعتها وترفع أسعار أسهمها ، وقد أدى كشف الحقيقة إلى إفلاس الشركة وتلاشي أكبر شركة محاسبة في العالم Arthur Andersen لسكوتها عن هذا التظليل .

وقد اهتمت المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي بترشيد الإدارة وأجرت الكثير من الدراسات لهذا الغرض، كما أصدرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) عام 1999 مبادئ للإدارة الرشيدة ثم قامت بتعديلها عام 2004وعممتها على دول العالم بهدف تطبيقها وهي:

1 – الإطار التنظيمي
2 – حقوق المساهمين والمعاملة المتساوية
3 – دور أصحاب المصالح
4 – الإفصاح والشفافية
5 – مسؤوليات مجلس الإدارة

ولما كانت هذه المبادئ تتصف بالعمومية والشمول فإنني سأحاول في هذه الورقة بيان مدى تطبيق هذه المبادئ على القطاع العام الاقتصادي في سورية وذلك من خلال المقومات الأساسية لكل مبدأ من هذه المبادئ.

ولعلي أشير إلى أن هناك إجماع وطني على أن القطاع العام الاقتصادي في سورية يعاني من مشكلات عميقة تنعكس سلباً على موازنة الدولة من خلال الشركات الخاسرة وهي كثيرة وينعكس بالتالي على دافعي الضرائب من خلال الضرائب المباشرة أو غير المباشرة المدفوعة من قبل المواطنين أو من خلال رفع الأسعار الناتج عن عجز الموازنة أو من خلال الضغوط التضخمية الأخرى، ولا تمثل الخسارة المشكلة الوحيدة أو المؤشر الوحيد، بل إن ضعف القيمة المضافة أو كونها سلبية في بعض الأحيان وتدني نوعية المنتجات وغياب السياسات التسويقية مما أدى إلى التوقف شبه التام عن الاستثمار في القطاع العام منذ انتهاء الخطة الخمسية الرابعة التي أدت إلى إنفاق استثماري كبير على مشروعات غير مدروسة لم تتمكن من تحقيق زيادة الإنتاج والمبيعات والقيمة المضافة مما كان سيساعد على الحد من ارتفاع الأسعار ويخفض الاستيراد أو يزيد الصادرات ويخفض الطلب على العملات الصعبة، وقد أسهم ذلك في تعقد

المشكلة الاقتصادية في البلاد، مما أدى إلى رفع شعارات الإصلاح الإداري والاقتصادي منذ عقد من الزمن وكانت معالجة مشكلات القطاع العام الاقتصادي على رأس قائمة الإصلاح المنشود. وقد ربط البعض بين إصلاح القطاع العام الاقتصادي وبين الاشتراكية، وظن أن أي محاولة للحديث عن إصلاح القطاع العام تعني بيع هذا القطاع للقطاع الخاص، والتخلي عن الاشتراكية. ولعل ذلك كان من أهم الأسباب التي أدت إلى تجميد هذا القطاع ليبقى فريسة للتخلف التكنولوجي والفساد الإداري، وإن عدم ملاءمة الظروف الاستثمارية للقطاع الخاص لم تمكنه من ملء الفراغ و تقديم الاستثمار اللازم للمحافظة على مستوى التنمية الاقتصادية المطلوب من زيادة الناتج القومي والدخل الفردي.

الفصل الأول

الإطار التنظيمي

يقصد بالإطار التنظيمي بحسب مبادئ الإدارة الرشيدة البنية التنظيمية لكافة معامل وشركات ومؤسسات القطاع العام الاقتصادي والقوانين والأنظمة التي تمكن هذه الوحدات التنظيمية من أداء أعمالها وتوزيع المسؤوليات بين هذه الوحدات التنظيمية ومستوى السلطات الممنوحة لهذه الوحدات التنظيمية ومدى توفر النزاهة والشفافية في علاقات هذه الوحدات مع بعضها البعض ومع البيئة الاقتصادية التي تقدم مدخلات هذا القطاع وتستهلك مخرجاته ومدى توفر الموارد اللازمة لتحقيق أهدافه.

والجدير بالذكر أن القطاع العام الاقتصادي في سورية شكل في معظمه تنفيذاً لإرادة سياسية كانت متأثرة بالفكر الماركسي الذي كان مطبقاً في الاتحاد السوفيتي السابق إذ صادر عبد الناصر وأمم جزءاً من القطاع الاقتصادي في سورية على أثر خلافه مع الغرب بشأن الحصول على الأسلحة واضطراره لشراء الأسلحة من تشيكوسلوفاكيا، وكانت سياسته المعادية لأنظمة الحكم في الدول المجاورة كلبنان والأردن والعراق سبباً لعرقلة هذه الدول لاستيراد البضائع من سورية. مما خيب آمال البورجوازية الوطنية التي كانت ترى في أي وحدة فرصة لتوسيع السوق وتنشيط التبادل التجاري مما يفسح المجال لإقامة وحدة عربية على غرار الوحدات القومية التي نشأت في أوربة في أعقاب الثورة الصناعية. وحين حل حكم الانفصال محل دولة الوحدة وألغى قرارات المصادرة والتأمين واجه معارضة شعبية عارمة مما ساعد على تبني حزب البعث لخط يساري أكثر تشدداً بعد تسلمه السلطة في آذار **1963** حيث أعاد العمل بالقرارات السابقة وتوسع في إصدار قرارات أكثر شمولاً وعمقاً عام **1965** وقد ساعدت قرارات المصادرة والتأميم على خلق فرص عمل جديدة لمؤيدي الحزب في الريف فجاءوا إلى المدينة حاملين معهم رسالتهم الخالدة مما أدى إلى مزيد من السيطرة السياسية على البلاد، وحين انبرى صلاح الدين البيطار للدفاع عن نظرية الحزب التقليدية التي تعتبر الوحدة العربية مشروعاً يمثل البورجوازية العربية المتحررة مبيناً أن تبني البعثيين للربط بين النضال القومي الذي يمثل نظرية الحزب الأساسية مع الصراع الطبقي المأخوذ من الماركسية أشبه بالحجلة التي تقلد مشية الغراب، فلا هي أتقنت مشية الغراب وكانت قد نسيت مشيتها الأصلية. وحين احتدم الصراع بين اليمين واليسار انتصر اليسار في **23** شباط **1966** وأعلن برامج أكثر يسارية تستهدف القضاء التدريجي على القطاع الخاص، وكان من نتيجة ذلك المزيد من هروب رؤوس الأموال والمستثمرين إلى الخارج. وقامت قيادة حركة **23** شباط بتصوير القطاع العام على أنه أمل الجماهير العريضة لتأمين متطلبات الحياة الأساسية من مسكن ومأكل ورعاية صحية واجتماعية وتعليمية، وهو القاعدة المادية الأساسية للصمود في وجه الاستعمار والامبريالية والصهيونية والرجعية.

ولم يكن لدى الحكومة خبرة في إدارة الشأن الاقتصادي فلجأت إلى تشكيل هيئة عامة للقطاع العام الصناعي لإدارة الشركات الصناعية ومؤسسة اقتصادية لإدارة مؤسسات القطاع العام الأخرى، ثم تم تقسيم الهيئة العامة للقطاع العام الصناعي إلى مجموعة من الاتحادات الصناعية ثم إلى مؤسسات صناعية مختصة، كالمؤسسة العامة للصناعات النسيجية، أو المؤسسة العامة للإسمنت أو المؤسسة العامة للصناعات الغذائية، أو المؤسسة العامة للصناعات الهندسية، أو المؤسسة العامة للتبغ وغيرها . وقد ألحقت المؤسسات ذات الطابع الإنتاجي بوزارة الصناعة أما المؤسسات ذات الطابع التجاري فقد ألحقت بوزارة الاقتصاد والمؤسسات ذات الطابع المالي كالمصارف والتأمين ألحقت بوزارة المالية.

ومع أن القانون أبقى على الشركة كوحدة أساسية لاتخاذ القرارات المختلفة وأعطى المدير العام أوسع الصلاحيات لتحقيق أهداف الشركة ضمن لجنة إدارية (أو مجلس إدارة) فإن المؤسسة المختصة خلقت لتنتزع من إدارة الشركة جزءاً من صلاحياتها عن طريق وضع خطط واتخاذ قرارات وإجبار الشركة على تنفيذها. أو عدم السماح بتنفيذ بعض القرارات المتخذة بالشركة إلا بعد الحصول على موافقة المؤسسة. وهذا من شأنه الإخلال بمبدأ أساسي من مبادئ الإدارة وهو إعطاء صلاحيات تعادل المسؤوليات. إذ أن إدارة الشركة ستقترح الحلول لما تواجه من مشكلات بانتظار موافقة المؤسسة التي ستتحمل المسؤولية دون معرفة ميدانية حول ظروف القرارات المطلوب اتخاذها، وكثيراً ما يتسرب الفساد من هذه النقطة فتضع الإدارة اقتراحات غير منطقية ضمن صيغ مضللة فتقود المؤسسة إلى قرارات خاطئة قد تحقق مصالح خاصة في الشركة أو المؤسسة، بل إن هذا الإطار التنظيمي يخلي إدارة الشركة من مسؤولياتها بانتظار عودة البريد من المؤسسة مما يجعلها تمتنع عن اتخاذ القرارات أو تحمل المسؤوليات في الوقت المناسب، وكثيراً ما تخشى إدارة المؤسسة المسؤولية فترفع البريد إلى السيد الوزير المختص الذي قد يريد هو الآخر إثبات أهميته عن طريق اتخاذ القرارات الإستراتيجية، بل إن المؤسسة قد ترحب بترك القرارات الخطرة ليتحملها الوزير الذي يعتمد بدوره على مقترحات المؤسسة التي قد تكون ملغومة في بعض الأحيان. وقد يستأثر ببعض القرارات التي قد تتضمن منافع خاصة ليتخذها بالطريقة التي يريد بناء على الاقتراح المطلوب،وقد يصدر تعميمات يمنع اتخاذ بعض القرارات التي يفترض أن تكون من صلاحيات الشركة أساساً لترفع إليه قبل اتخاذها. وكثيراً ما يعجز الوزير عن اتخاذ بعض القرارات لأن السيد رئيس مجلس الوزراء يرى أنها واجبة العرض عليه قبل اتخاذها وكثيراً ما نجد تعميمات وقرارات يصدرها رئيس الوزراء تعطل صلاحيات الجهات المختصة بإصدار القرار وقد تعطل تنفيذ مراسيم أو قوانين أحياناً. والنتيجة الحتمية لهذه المركزية الشديدة هي زحف الفساد وانتشاره وتأخير صدور القرارات وتعطل الفرص والتسيب وضياع المسؤولية وتحقيق المزيد من الخسائر في القطاع العام ومناداة الجميع بضرورة إيجاد حل.

ولعل الطابع السياسي الذي رافق نشوء القطاع العام جعل مسألة تعيين الكوادر القيادية في هذا القطاع موضوعاً سياسياً من الدرجة الأولى، إذ أن هذا القطاع يضم جزءاً هاماً من الطبقة العاملة في سورية وإن تعيين كوادر ذات ولاء مطلق للنظام السياسي يضمن ولاء الطبقة العاملة ويضمن تنفيذ سياسات الحزب . ومن جانب آخر فهو مصدر لتوزيع المناصب وما يرافقها من مكاسب على أشخاص مقربين من قيادات الحزب والدولة، لذا فإن القيادات الحزبية المختصة كانت هي صاحبة الحق في توزيع مناصب قيادة القطاع العام على عناصر حزبية معينة، وقد كانت هذه السياسة مصدر خطر على القطاع العام وعلى الحزب في

نفس الوقت: فإن تعيين كادر سياسي بمرتبة مدير عام إحدى الشركات دون خبرة عملية مناسبة وتأهيل علمي كاف في الجانب الإداري يجعل هذا المدير فريسة للفساد الإداري عن طريق استسلامه للحاشية المحيطة به والتي كونت علاقات مع موارد الفساد الإداري مما يجعله يرفع اقتراحات أو يصدر قرارات لا تحقق مصلحة الشركة بقدر مصالح المحيطين بهذا المدير وكثيراً ما تدفعه مطامحه الشخصية لمشاركتهم في لعبة الفساد، فيتحول من مناضل يريد الإصلاح إلى عبئ على الإصلاح، وهذا يؤدي بدوره إلى حرق كوادر الحزب والإساءة إلى سمعته.

وإذا كان الولاء السياسي الذي أوجد هذه السياسة مبرراً في بداية تسلم الحزب للسلطة فإن الاستمرار في إتباع هذه السياسة يعقد مسألة إصلاح القطاع العام الاقتصادي ويسهم في انتشار الفساد الذي يحتاج إلى مركزية شديدة بسبب ضعف الخبرة والاستسلام إلى مجموعات الفساد المسيطرة واستعمال النفوذ السياسي للتستر على الفساد وسوء الإدارة، وفي رأينا أن مقدمة الإصلاح الإداري تبدأ من تطوير دور الحزب من قيادة مباشرة للسلطة إلى مراقب وموجه لها فحسب مما يمكن قيادة الحزب من محاسبة الحكومة على قرارات لم يشترك الحزب في اتخاذها. وإلا فإن سمعة الحزب ستتأثر ويفقد زمام المبادرة لأنه رشح عناصر ليست بمستوى المسؤولية مما يجعل الحزب عبئاً على التنمية بل عقبة في طريق الشفافية والتحديث.

وقد تأثرت إدارة القطاع العام بالفلسفة الإدارية التي كانت تمليها طبيعة النظام السياسي والهيكل التنظيمي للدولة وما شهده من التحول التدريجي نحو المركزية فقد تسلم المشير عبد الحكيم عامر سلطات مطلقة في الإقليم السوري أيام حكم الجمهورية العربية المتحدة، كما تولت القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ومجلس قيادة الثورة السلطات التشريعية والتنفيذية معاً في الفترة التي تلت الثامن من آذار 1963 وقد تمت الاستعانة بخبير ألماني شرقي عام 1968 وضع نظاماً إدارياً يشابه النظام الألماني الديمقراطي الذي كان يعتمد نظام التخطيط المركزي الشامل الذي كان مطبقاً في تلك الفترة وقد تبنى النظام المقترح المركزية الشديدة وحصر كافة السلطات التنفيذية بيد رئيس مجلس الوزراء من خلال قيادته المباشرة لعمل الحكومة وربطه كافة القرارات الهامة بيده بالإضافة إلى رئاسته للعديد من المجالس العليا كمجلس التخطيط الأعلى والمجلس الزراعي الأعلى والمجلس الأعلى للاستثمار والمجلس الأعلى للسياحة وغيرها. حتى أن نائب رئيس الوزراء بحسب هذا النظام الذي ما زال معمولاً به بصورة عامة لا يتمتع إلا بالصلاحيات التي يفوضه بها رئيس الوزراء، وأكثر من ذلك فقد كانت الفلسفة التي اتبعها رؤساء الحكومات الذين تعاقبوا على الحكم في سورية فلسفة شديدة المركزية، ولعل دوافعها السياسية في البداية كانت تتمثل بعدم ثقة القيادة السياسية متمثلة برئيس مجلس الوزراء بولاء الوزراء وغيرهم من موظفي الدولة، إلا أن دوافعها النفسية تكمن في عقلية زعيم العشيرة الذي يعتقد بأن كافة أفراد العشيرة يأتمرون بأوامره وهو يريد إثبات زعامته عن طريق ربط كافة القرارات بيده،وقد يدفعه حب التسلط لإلغاء أو تعطيل بعض القوانين والأنظمة عن طريق تعميمات أو بلاغات يصدرها وهي واجبة التنفيذ. ويزداد الطين بله إذا علمنا أن كافة أجهزة الرقابة التي يقع على عاتقها كشف الخلل وتقويم الانحراف تتبع إلى رئيس الوزراء أيضاً، كل ذلك يجعل العبء الذي يتحمله رئيس الوزراء ثقيلاً للغاية. وقد حدثني أحد الأصدقاء أنه حضر إلى دمشق للحصول على موافقة أحد رؤساء الوزراء وقد خانه الحظ فلم يفلح بلقائه في مكتبه للحصول على تلك الموافقة مما دفعه للاتصال به على الهاتف نظراً لما بينهما من صداقة قديمة فدعاه لزيارته في بيته والحصول على توقيعه، وبعد أن أوشك على مغادرة المنزل نظر إليه رئيس الوزراء وقال انظر إلى

هذه الخزانة(وكان فيها أكداس من المعاملات الورقية) وأضاف أنا وحدي أوقعها يومياً؟ وعلــق صــديقنا قائلاً إن هذه المركزية الشديدة هي المسؤولة عن تخلفنا، فكم تنطوي هذه المعاملات على فساد يختبئ بين ثناياها وقد يوقعها الرئيس على ذمة من أعدوها وإن تأخير توقيع رئيس الوزراء قد يصبح مجالاً للارتزاق عند بعض العاملين معه. وأضاف لقد حضرت مرة إلى مكتب أحد المسؤولين الكبار في الخارج وأمضــيت معه فترة لا تقل عن ساعة وحين هممت بالمغادرة قلت لهذا المسؤول ألا يوجد لــديك بريــد لتوقعــه؟ أو مسؤولاً آخر يسألك عن أمر ما؟ فابتسم وقال الخطأ أن يكون على طاولتي بريد فقد ولى عهد الورق وصار كل مسؤول يمتلك من الصلاحيات بقدر ما يتحمل من مسؤوليات. فإن من ينتظرون موافقة رئيس الــوزراء قد يدفعون لأحدهم الذي قد يدعي التسريع في الحصول على الموافقة وقد تتم الموافقة بشكل طبيعي, لكــن الدفع حصل, مما يسهم في تشكيل ثقافة الفساد وشعور الناس بأن أي موافقة لها ثمن: وقد يؤدي التــأخير في الحصول على الموافقة إلى ضياع بعض الفرص في القطاع الاقتصادي الذي يحتاج إلى قرارات فورية لا تحتمل التأخير .

وقد أدت التقاليد المركزية الشديدة إلى تقزيم المسؤولين الإداريين في الشركة, وأصبحوا لا يقدرون علــى تحمل المسؤولية, فيقومون بعرض الموضوع بما يشير ضمناً إلى توجه معين لكنهم يخشون اتخاذ القــرار طالبين الإطلاع والتوجيه.

أما المسؤول في المؤسسة فهو ينتظر البريد ليعيد رفعه بكتاب آخر, وقد يؤدي ذلك إلى ضرر كبيــر لكــن أحداً لا يتحمل أي مسؤولية فإن المسؤول الكبير هو الذي يتحملها, وهو لا يخشى منها.

وفي رأيي أن الوقت قد حان لإعادة النظر في قوانين الإدارة العامة في سورية, إذ أن القوانين الحالية قــد وضعت في ظل اقتصاد مركزي يعتمد على التخطيط المركزي الشامل يترجم الفلسفة الاشتراكية التــي كــان النظام يتبناها وينزع من خلالها إلى إلغاء القطاع الخاص والاعتماد كلياً على القطاع العام في قيادة عمليــة النمو الاقتصادي, أما الآن فقد تم التخلي التدريجي عن التخطيط المركزي ليحل محلــه تخطــيط تأشــيري, وأعطى القطاع الخاص دوراً أكبر في التنمية, كما تم تبني اقتصاد السوق الاجتماعي مما يســتدعي تغييــر الفلسفة الإدارية التي تتعارض مع المرحلة الجديدة واعتماد اللامركزية, وهي أهم مفرزات الفكــر الإداري المعاصر الذي يهدف توزيع مراكز القرار ليصبح أكثر شفافية وأكثر ديمقراطية مما يــؤدي إلــى التراجــع التدريجي للفساد ويعيد الثقة إلى المسؤولين الإداريين فــي الوحــدات الاقتصــادية الأساســية فيتحملــون مسؤوليات تعادل ما يملكونه من صلاحيات.

وقد صدر القانون 2 لعام 2005 فكان خطوة هامة على طريق الإصلاح الإداري, وشرعت الحكومة بالفصل بين منصبي رئيس مجلس الإدارة والمدير العام, وتم إدخال عناصر من خارج المصرف أو المؤسسة لتسهم في عضوية مجلس الإدارة أو اللجنة الإدارية. وكان من المأمول أن تبدأ النتائج بالظهور, لكن ما حــدث أن هذه المجالس لم تتمكن من ممارسة نشاطها بفعالية في كثير من الأحيان, فمع أن القانون أعطى المجــالس صلاحيات رسم السياسات دون اتخاذ القرارات التنفيذية, مما يمكنه من محاسبة الإدارة التنفيذيــة الممثلــة بالمدير العام، وإذ بتعميمات وبلاغات من السيد رئيس مجلس الوزراء صدرت سابقاً تصر علــى عــرض كافة القرارات التنفيذية على مجلس الإدارة, مما جعله يشارك المدير العام بقراراته ويقــف عــاجزاً عــن ممارسة اختصاصاته بفعالية. وحين حاولت بعض هذه المجالس اتخاذ قرارات حاسمة تتصــدى للإصــلاح الإداري والاقتصادي في المؤسسة أو الشركة فوجئت بأن ثمة سياسات لا يتم تغييرها إلا بموافقة الوزير أو

رئيس مجلس الوزراء. وهكذا نجد أن المركزية الشديدة عدوة الإصلاح الإداري والأم الحنون للفساد ذلك الطفل المدلل الذي ولد بأحضان الروتين والمركزية, إلى أن اشتد عوده وصار داخلاً ضمن آليات صنع القرار إلى حد بعيد. وهذا يدفع إلى الاستنتاج بأن مقدمة أي إصلاح إداري يكمن في إلغاء أي نص يعطل تنفيذ القوانين ويحد من صلاحيات الإدارة الدنيا والوسطى في كافة القطاعات والأنشطة.

ولما كان الهدف من تعيين عناصر من خارج الشركة أو المؤسسة هو محاربة الفساد أساساً وإشاعة الحوكمة لذا فإن هذا التعيين يجب أن يتم بناء على إعلان يشمل كافة العناصر المؤهلة بناء على شهادات خبرة ومعايير فنية ومالية محددة ليس أقلها نظافة سجل المرشح من كافة النواحي المالية والأمنية. وهذا يستدعي صدور القرار من السلطة التشريعية أو القضائية وليس من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص كما هو الحال في الوقت الحاضر إذ أن الفساد الكبير يحتاج إلى حماية مسئولين كبار.

وإذا كان الفساد هو الابن المدلل للمركزية في اتخاذ القرار فإن السبب يعود لأنها تغطيه برداء مريح من السرية بحيث تتخذ القرارات داخل غرف مغلقة ويتخذها شخص واحد أو عدد قليل من الأشخاص وإذا تكللت القرارات بموافقة رئيس مجلس الوزراء فمن النادر أن يجرؤ أحد على التظلم أو الاعتراض إذ أن أجهزة الرقابة التي من واجبها أن تتأكد من سلامة القرارات تابعة لرئيس مجلس الوزراء الذي لا يسمح بالتحقق من جدوى قرارات شارك هو بإعدادها أو الموافقة عليها سواء كانت موافقته نتيجة عدم معرفته بالموضوع أو مسايرته لبعض مواقع الفساد الكبيرة، أو اتخاذ قرارات له مصلحة بها، وإذا فكر المتضرر باللجوء إلى القضاء فإن القضاء لدينا تابعاً للسلطة التنفيذية بصورة عامة حيث يترأس مجلس القضاء الأعلى وزير العدل من الناحية العملية. ومن أهداف الموظفين الفاسدين حماية بعضهم البعض ومحاربة أي تغير قد يدفع بأساليب جديدة أو أشخاص جدد، أي أنهم ألد أعداء التطوير والتحديث والشفافية. وإن ارتباط مصالح الفاسدين مع بعضهم البعض يجعلهم يقفون ضد أي تغيير وهم مستعدون لممارسة الإرهاب الفكري أو السياسي لإقصاء أي دماء جديدة تفكر بالإصلاح الإداري ولو أدى ذلك إلى اتهام أنصار الإصلاح بمعاداة الاشتراكية ليبقى القطاع العام بقرة حلوب لتأمين مصالحهم.

ومن عوامل الإطار التنظيمي المهمة توفير الموارد اللازمة لتمكين المشروع من تحقيق أهدافه، إذ كثيراً ما نجد بعض شركات القطاع العام تفتقر إلى الموارد البشرية المؤهلة للعمل مع التكنولوجية أو تطويرها مما يؤدي إلى تعطيل الطاقات الإنتاجية المتاحة و تعطيل العمل على تحديثها اللازم لجعل شركات القطاع العام قادرة على المنافسة الداخلية والخارجية في ظل عصر العولمة الذي نعيش فيه. كما أن نقص التمويل اللازم يؤدي إلى اضطرار الشركة للاستدانة من الجهاز المصرفي أو من شركات أخرى مما يخلق تشابكات مالية معقدة تعطل الكثير من القرارات، ولعل أهم أسباب هذا التشابك هو العجز الذي تمنى به الشركات الخاسرة أو العاملة بالسلع المدعومة. والحل الحاسم لهذه المشكلة هو الفصل بين موازنة الدولة وشركات القطاع العام مما يفسح المجال لإيجاد الحلول المناسبة للمشكلات المطروحة. ففي إحدى شركات الغزل والنسيج التي لم يعد النظام التكنولوجي القائم فيها صالحاً للإنتاج بظروف تنافسية مما أدى إلى توقيف إنتاج الشركة منذ عدة سنوات بالرغم من أن الشركة تمتلك أرضاً تزيد قيمتها على مليارات الليرات السورية. إلا أن الإدارة والعاملين استمروا بالذهاب والإياب يومياً وجعل موازنة الدولة تدفع لهم ما يزيد على ستة ملايين ليرة شهرياً دون القدرة على إيجاد حل. وقد كان النظام المالي السابق يعد فائض السيولة وفائض الموازنة من حق صندوق الدين العام التابع لوزارة المالية مما يجعل الشركة غير قادرة على التصرف لأنها لا تمتلك

المال اللازم لتمويل أي قرار استثماري، ولم يؤد التعديل الذي انبثق عن النظام المالي الجديد إلى تغيــرات جوهرية، إذ أبقى على مخصصات الإهلاك داخل الشركة واكتفى بامتصاص الأرباح. وحتى لو تمكنت إدارة الشركة من تأمين المال اللازم فهي غير مخولة لاتخاذ مثل هذا القرار فهو يحتاج إلى موافقة وزارة المالية ووزارة الدولة لشؤون التخطيط. مما يجعل الاستقلال الإداري الذي تتغنى به بعض القوانين حبراً على ورق نظراً لأن الشركة لا تمتلك الحرية لاتخاذ القرارات وهي لا تمتلك المال اللازم لتمويل أي قرار إلا إذا وافقت عليه السلطات العليا المتمثلة برئيس الوزراء أو من يفوضه بذلك، ولو كانت الشركة رابحة ورغبــت فـــي التوسع عن طريق استثمار الأرباح في توسيع المشروع وجني أرباح أكثر وتأمين فــرص عمــل جديــدة اضطرت إلى إعداد دراسات عديدة تؤجل إلى أن تمل الإدارة من طرحها وتجد سياسة إتاحة الفرصة للشركة الناجحة في أن تنمو وتتسع مبررها في مكافأة الشركة الناجحة ومكافأة إدارتهــا والاســتفادة مــن خبــرة كوادرها في استثمار الأرباح الفائضة بعد دفع الضرائب دون إخضاعها إلى قرارات وتوجهات بيروقراطيــة قد لا تقوى على التمييز بين الإدارة التي تتحمل مسؤولياتها بكفاءة وشفافية وتلك التي تعجز عــن اتخــاذ القرار بانتظار التعليمات من الغرف المغلقة . أما قرار التسعير فهو مثال آخر على عجــز إدارة الشــركة على التحرك في الظروف التنافسية التي تواكب عصر العولمة الذي نعيش فيه، فلا توجد مفــاهيم محــددة للتكلفة ، فقد يعتبرها البعض قيمة المواد الداخلة في الإنتاج بالإضافة إلى أجور العمــال والتكــاليف غيــر المباشرة المرتبطة بالإنتاج كتكاليف الطاقة والاتصالات، أما التكاليف الرأسمالية المتمثلة بــالإهلاك فهــي تكاليف غارقة ليس من الضروري أن تغطى بالسعر لأغراض المنافسة والتصدير، بينما يعتقد البعض الآخر أن التكلفة تشمل كافة التكاليف المتغيرة والثابتة التي تمثل الإهلاك وغيره مــن المصــاريف التمويليــة أو الإدارية وهو الاتجاه السائد لدينا في القطاع العام الاقتصادي مما يجعل المدير مضطراً لأخذ موافقة رئيس مجلس الوزراء سلفاً على تحريك الأسعار مما يفقده زمام المبادرة ويجعله غير قادر على اتخاذ القرار فـــي الوقت المناسب.

الفصل الثاني

حقوق المساهمين

تركزت كافة معايير الإدارة الرشيدة ومنها المبادئ التي أصدرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على الشركات المساهمة التي كان لها الدور الأول في تجميع عوامل الإنتاج وتسريع وتيرة التنمية الاقتصادية بصورة عامة وفي الغرب بشكل خاص بل إن الشركات المساهمة هي التي حققت الثورة الصناعية عن طريق جمع المدخرات وتوظيفها بتصرف إدارة خاضعة للمساءلة. ومن هنا كان مبدأ حقوق المساهمين هو المبدأ الثاني من مبادئ الإدارة الرشيدة. إذ يشكل المساهمون جزءاً مهماً من مقومات الشركة المساهمة فهم اللذين يدفعون أموالهم لتمكين إدارة الشركة من شراء الموجودات المختلفة وتعيين الموارد البشرية المؤهلة لتمكين الشركة من تحقيق أهدافها من خلال تأمين السلع المناسبة لحاجات المستهلكين ودفع الأجور العادلة للعمال ودفع الضرائب للحكومة وتوزيع الأرباح على المساهمين ، ويبين هذا المبدأ أن هؤلاء المساهمين يجب أن يطمئنوا على أموالهم ، عن طريق مجموعة من المتطلبات وهي:

آ–المعلومات الكافية

ب – القرارات التي يتخذونها في الهيئة العامة للمساهمين وتصبح ملزمة لمجلس إدارة الشركة

ج – التصويت الذي يعطي الأكثرية المالكة للأسهم أن تتخذ القرارات الملزمة المتعلقة بتبرئة ذمة مجلس الإدارة عن الفترة السابقة وانتخاب مجلس إدارة جديد لقيادة الشركة في العام المقبل

د – الإفصاح عن مركز الشركة المالي ونتائج أعمالها وتدفقاتها النقدية بما يمكن المساهمين من تقويم أداء الإدارة وتوجيه قراراتها في العام المقبل

أما في القطاع العام الاقتصادي فقد لا نجد مساهمين، إذ أن تجربة التأميم في أوربة الغربية كانت تتم من خلال الشركات المساهمة ذاتها فتشتري الحكومة نسبة من الأسهم قد تزيد على 50% من كامل الأسهم المتداولة مما يجعل الدولة تتمكن من قيادة الشركة من خلال التصويت الذي يجري في الهيئة العامة للمساهمين مما يمكن الدولة من تعيين غالبية أعضاء مجلس الإدارة. وحين تواجه الدولة أزمات مالية قد تلجأ إلى بيع بعض الأسهم للقطاع الخاص، وقد تبيع كامل نصيبها من أسهم شركة أو مجموعة شركات فتحصل على المال اللازم للنهوض بأعبائها التقليدية المعروفة تاركة المجال للمستثمرين من القطاع الخاص المحلي والدولي في سد الفراغ . وفي جميع الأحوال فإن الشركة المساهمة تمارس دورها الاقتصادي والاجتماعي من خلال إدارتها التي تمثل الملاك سواء كانوا أشخاص عاديين أو شخصيات معنوية أخرى كالتأمينات الاجتماعية والأوقاف التي تمتلك الكثير من الأموال وتستثمر جزءاً منها في الشركات المساهمة فتحصل على الأرباح وتقدم التمويل لهذه الشركات أو المصارف و قد تكون الحكومة واحدة منها. أي أن التأميم يتم في ظل التجربة الأوربية من خلال شراء الأسهم عن طريق البورصة، وهو أحد عناصر السياسة المالية والاقتصادية للدولة. وإن بيع بعض هذه الأسهم أو كلها إلى القطاع الخاص في البورصة يأتي تنفيذاً لسياسة الدولة أيضاً.

عندما سيطر المحافظون على الحكم في بريطانيا في ثمانينات القرن الماضي طرحت زعيمة الحزب مارغريت تاتشر شعار الخصخصة لإعطاء مزيد من المرونة لإدارة الشركات كما تبنت سياسة الحد من الضرائب على قطاع الأعمال لتشجيع الاستثمار وخلق فرص عمل جديدة وهكذا فعلت المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي من خلال نصح الدول النامية بالخصخصة الكلية أو الجزئية للقضاء على العجز في الموازنة العامة والحد من التضخم. وما لبثت الدول الغربية أن اتخذت اتجاهاً معاكساً عام 2008 على أثر الأزمة الاقتصادية التي حلت بالاقتصاد الدولي، والتي تجلت من خلال تدهور الطلب العالمي وفقدان السيولة، فلجأت إلى شراء أسهم الشركات الناتجة عن زيادة رؤوس أموال هذه الشركات عن طريق بيع سندات خزينة أو إصدارات نقدية جديدة تمكن الدولة من دفع ثمن الأسهم التي اشترتها مما مكنها من العمل على حل الأزمة ويتوقع أن تلجأ الحكومات الغربية إلى بيع الأسهم التي اشترتها بعد تعافي الاقتصاد الدولي. هكذا إذن إن تملك أسهم الشركات أو خصخصة هذه الشركات يتم تبعاً للسياسة المالية والنقدية التي تنتهجها الدولة لإنعاش الاقتصاد تبعاً للظروف الاقتصادية السائدة بحسب التجربة الأوربية المعاصرة التي اتبعتها الولايات المتحدة للمرة الأولى عام 2008 وقد عارضها بعض النواب الجمهوريون لأنها في رأيهم حلاً اشتراكياً يتناقض مع الرأسمالية.

أما الصين فقد سارت على النهج السوفيتي الذي ما زال مطبقاً لدينا بصورة عامة، حيث كانت الدولة تمتلك وتدير القطاع العام الاقتصادي الضخم فتحصل الدولة على الإيرادات وتمول النفقات، من خلال مركزية شديدة يمليها نظام التخطيط المركزي الشامل، ولم يكن للشركات الصينية شخصية معنوية مستقلة وكان الالتزام بالخطط الاقتصادية والتوجيهات الحكومية هو معيار النجاح وليس ربحية الشركة أو نوعية منتجاتها أو قدرتها على التصدير. إلا أن الإصلاح الاقتصادي منذ 1984 – 1993 تبنى النموذج التعاقدي وأعطى الشركات شخصيتها الاعتبارية المستقلة وفصل بين الملكية والإدارة وتحملت إدارة المشروع أو الشركة كامل المسؤولية عن نتائج أعماله ومن أهمها الأرباح. وبالمقابل أعطيت إدارة الشركة كامل الصلاحيات في اتخاذ كافة القرارات. مما أدى إلى انخفاض تدخل السلطات الحكومية على أن تؤمن الشركة مبلغاً محدداً من الأرباح يقيم أدائها على أساسه في نهاية العام. مما سبب مشاكل عند تحديد الربح المستهدف أو عند احتساب هذا الربح. وقد تقدم دنغ هسياو بنغ ببرنامج للإصلاح الإداري والاقتصادي عام 1992 قضى بتحويل كافة الشركات الصينية الكبرى إلى شركات مساهمة تمتلكها الدولة. وقد طرحت أسهم قرابة ألف شركة مساهمة ناشئة للاكتتاب لكن المساهمين لم يكونوا في البداية أشخاصاً عاديين بل كانوا مؤسسات حكومية وشخصيات اعتبارية محلية كالنقابات أو مؤسسات التأمينات أو هيئات الأوقاف،وهي أسهم غير قابلة للتداول لأشخاص عاديين وطنيين أو أجانب إلا بعد موافقة هيئة تداول الأوراق المالية.وهذا أدى إلى احتفاظ المؤسسات الحكومية أو الشخصيات الاعتبارية بما يقارب 80% من كامل الأسهم المتداولة. ولعل هذا الذي جنب الصين فوضى الخصخصة التي حدثت في روسيا وبعض الدول الأخرى. ومكنها في نفس الوقت من الاستفادة من ميزات الشركات المساهمة في الوصول إلى إدارة رشيدة، والتخلص من سيطرة السلطات الحكومية وتحديث الكثير من الشركات الصينية عن طريق بيع بعض أسهمها إلى شركات أمريكية متقدمة شاركتها بالإدارة وساعدتها على الاستفادة من رخص اليد العاملة وكبرحجم السوق وتحقيق معدلات نمو قياسية في العالم.

أما محاولة الوصول إلى الإدارة الرشيدة بدون وجود المساهمين عن طريق رفع شعار فصل الإدارة عن الملكية في الوقت الذي تمتلك الدولة الشركة وتقوم الدولة ذاتها بإدارة هذه الشركة فهو هدف محفوف بالصعوبات. وإن تتبع كافة تجارب الدول التي تحولت من نظام التخطيط المركزي الشامل تشير إلى أنها كلها اعتمدت أسلوب التحول من شركة حكومية إلى شركة مساهمة تمتلكها الدولة، إلا أن بعض الدول لجأت إلى الخصخصة الفورية غير المدروسة مما خلق طبقة رأسمالية جديدة استفادت من أموال الفساد الإداري التي جمعتها أيام حكم الحزب الواحد. ولعل السبب الأساسي الذي يفسر الوصول إلى هذه النتيجة هو الإصرار على الخصخصة الكاملة والفورية في فترة لم تكن السوق المالي جاهزة لاستقبال ملايين الأسهم. لذا فليس من الحكمة خصخصة القطاع العام بشكل كامل في وقت لجأ فيه معظم دول العالم المتقدم في السنوات الأخيرة إلى شراء نسبة من أسهم بعض الشركات المتعثرة لإنقاذها. لذا فإن التناسب مع قاعدة الملكية يتطلب تحويل هذه الشركات أو المؤسسات الحكومية إلى شركات مساهمة عادية تمتلكها الدولة، وإذا كان لا بد من الفصل بين الملكية والإدارة فلا بد من تبعية أملاك القطاع العام إلى سلطة أخرى غير السلطة التنفيذية كالسلطة التشريعية أو السلطة القضائية مما يمكنها من محاسبة الإدارة التي تسيطر عليها السلطة التنفيذية بحسب التجربة السورية. وفي جميع الأحوال لا بد من إعادة تقويم هذه الشركات للوصول إلى القيم العادلة التي تقتضيها معايير المحاسبة الدولية، هذا التقويم الذي يمثل خطوة لابد منها من أجل إعمال مؤشرات التحليل المالي والوقوف على ربحية هذه الشركات، ويمثل أساساً لتحديد رأس المال وعدد الأسهم.

ومن المعروف أن المالكين يمارسون صلاحياتهم في الوقت الحاضر من خلال اجتماعات الهيئة العامة للمساهمين وهي غائبة بشكل شبه تام في الوقت الحاضر، إذ تجتمع الهيئة بغرض إبراء ذمة مجلس الإدارة أو اللجنة الإدارية للشركة، أما المساهمين اللذين يحضرون هذا الاجتماع فهم مجلس إدارة المؤسسة برئاسة الوزير المختص ومندوباً عن كل من الجهاز المركزي للرقابة المالية الذي دقق الحسابات السنوية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش التي تقوم بالتدقيق المكتبي للقوائم المالية. ولا تعرض الحسابات أو القوائم المالية إلا بعد إزالة كافة ملاحظات الجهاز وهذا يحتاج إلى سنوات عديدة في الغالب، مما يجعل مناقشة الأمور المالية التي يقتصر الاجتماع على مناقشتها غير ذات مغزى.

ومن بين الحلول المطروحة عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص (PPP) التي نشأت أساساً لإنشاء وتطوير البنى التحتية، التي تعجز الحكومات عن إقامتها أو تطويرها في الوقت المناسب. فتلجأ للقطاع الخاص المحلي والدولي لتقديم الخبرة والتمويل والإدارة مقابل حصوله على دفعات من الجمهور أو الدولة، من خلال عدة أشكال أهمها (B.O.T)الذي ينقل معظم المخاطر إلى القطاع الخاص خلال فترة العقد، مثل مخاطر البناء، ومخاطر التشغيل، ومخاطر التطوير،والمخاطر التجارية المتعلقة بتأمين الأسواق ومستلزمات الإنتاج وغيرها.وقد تقدم الحكومة بعض الحوافز الضريبية أو السياسية لإنجاح المشروع. وقد تم إنشاء بعض هذه المشروعات في سورية في مجال الاتصالات والسياحة والنفط، ويمكن حل مشكلات بعض الشركات في القطاع الاقتصادي، لكن ذلك يحتاج إلى دراسة خاصة لكل مشروع على حدة.

الفصل الثالث

دور أصحاب المصالح:

ولعل أهم أصحاب المصالح الموردين اللذين يوردون للشركة حاجاتها من السلع والخدمات مما يتطلب من الشركة معاملتهم بشفافية وتسديد حقوقهم في الوقت المناسب، واستبعاد العمولة أو السمسرة وغيرها من أدوات الفساد الإداري ، وإن وضوح الإعلانات عن المناقصات والسعي لاستدراج العروض من أحسن الشركات للحصول على تنافسية كاملة وإعلام العارضين بأسس المفاضلة ودعوتهم لجلسات فض العروض بشفافية، وسماع شكاواهم ومعالجتها، كل ذلك يسهم بخلق جو من الشفافية والمعايير الأخلاقية في تعامل الشركة مع الموردين والدائنين.

ولا يقل المستهلكين أهمية عن الموردين بالإضافة إلى الوكلاء أو الموزعين، إذ على الإدارة أن تتقيد بالمواصفات وتعمل باستمرار على تطوير المنتج لكسب ثقة المستهلكين في الداخل والخارج. ومن الأهمية بمكان التعامل مع العاملين بعدالة، وتطوير نظام الحوافز لإظهار دور كل عامل في كمية الإنتاج ونوعيته، وقابلية هذا المنتج للبيع. وهذا يحتاج إلى تطوير نظام المعلومات لتقديم أساس متكامل لمراكز التكلفة المبنية على الأنشطة، وليس مجرد تحميل التكاليف الفعلية دون تحديد الهدر والضياع.

ولا يقل عن ذلك أهمية إرضاء العاملين في القطاع العام وإشعارهم بأن القطاع العام قادراً على العمل بكفاءة وربحية مما يمكنه من دفع أجورهم وزيادة الإنتاج والإنتاجية التي تكفل لهؤلاء العاملين دفع حوافزهم وضمان صحتهم وصحة عائلاتهم.

ولعل أهم هذه الأطراف ذات العلاقة الدولة التي تمتلك أصول الشركة وتقدم لها الدعم المادي والمعنوي اللازم مما يقتضي المحافظة على الأموال المستثمرة وحمايتها من الغش والتلاعب واستثمارها بالشكل المناسب وإدارتها إدارة رشيدة.

الفصل الرابع

الإفصاح والشفافية

إذ أن وجود نظام متطور للمعلومات لا يخدم الأغراض الداخلية من قبيل اتخاذ القرارات من قبل الإدارة المتوسطة أو العليا، بل المطلوب نشر هذه المعلومات والإفصاح عنها لكافة الأطراف ذات العلاقة في داخل الشركة وفي خارجها أيضاً، إذ أن إدراج الشركة المساهمة في السوق المالي يلقي على عاتقها مسؤولية الإفصاح عن قوائمها المالية التاريخية السنوية بحسب معايير المحاسبة المالية الدولية نظراً لما تقدمه هذه المعايير من معلومات هامة لتقويم أداء الشركة ذات العلاقة وتمكين مختلف الأطراف من الإطلاع عليها بحرية، وبالإضافة للقوائم المالية السنوية، فإن ثمة تقارير مالية ربعيه (كل ثلاثة أشهر) تتناول المركز المالي ونتائج العمليات والتدفقات النقدية وهي والقوائم المالية السنوية ترفق بتقرير مدقق حسابات مستقل لإضفاء المصداقية على تلك القوائم المالية والتقارير الربعية. ولا يخفى أن هذه القوائم المالية تنشر معززة بتقرير مدقق الحسابات المستقل بالصحف اليومية لإتاحة الفرصة للجمهور للإطلاع عليها ويمكن لأي متضرر أن يرفع دعوى لمقاضاة الإدارة أو مدقق الحسابات مطالباً بالتعويض عما أصابه من ضرر.

أما القطاع العام الاقتصادي فما زال يحيط نفسه بسرية شديدة لا مبرر لها إلا حماية الإدارة وخوفها من الكشف عن فشلها وتقصيرها، وإذا كان المساهمون وغيرهم من المستفيدين من المعلومات المالية للشركات المساهمة هم المستفيدون من الإفصاح فلا يوجد في القطاع العام جهات محددة مستفيدة من هذا الإفصاح؛ ولعل هذا أحد الأسباب التي أدت إلى انعزال القطاع العام وبعده عن اهتمام الرأي العام مما أدى إلى ابتعاد الإدارة عن ساحة الاهتمام السياسي والاجتماعي، ولم يعد أمام المدير إلا الالتفات إلى إرضاء الأشخاص اللذين عينوه وبيدهم وحدهم استمراره أو إقصائه، ولكن ليس بناء على إفصاح معلن يراه الناس جميعاً ولكن بناء على تقارير سرية تقرأ في غرف مغلقة.

ولما كانت مسألة الإفصاح مسألة محورية في الثواب والعقاب ومن أجل إعطاء هذه المسألة بعدها الوطني والاجتماعي فلا بد من خلق إعلام اقتصادي فعال يهتم بالقطاع العام ويتمتع بمصداقية تجعله ينال احترام كافة فئات المجتمع. ولعل الطريق الأسهل للوصول إلى هذا الهدف هو تقليد الإفصاح في الشركات المساهمة، وإلزام شركات ومؤسسات القطاع العام الاقتصادي بنشر قوائمها وتقاريرها المالية بنفس الطريقة المقررة للشركات المساهمة، على أن يقوم مدقق الحسابات المختص بالتصديق على هذه القوائم المالية قبل نشرها أسوة بالشركات المساهمة، مما يضفي عليها مصداقية ويجعلها أساساً سليماً لإبراء ذمة الإدارة ومكافأتها في حال التوصل للأهداف الإستراتيجية وأهمها تحقيق الأرباح في تنافسية عالية، بعيدة عن الاحتكار والحماية الحكومية عن طريق منع الاستيراد أو منع إقامة صناعات منافسة في السوق المحلي. أما جلسة الهيئة العامة للمساهمين فيمكن تعويضها بحضور مندوبي وسائل الإعلام المختلفة ونقلها كلياً أو جزئياً لإشراك الجمهور في مكافئة الإدارة أو معاقبتها، بالإضافة إلى إظهار دور الجهات المسؤولة خارج الشركة وبيان مدى عرقلتها لتنفيذ السياسات الإدارية من خلال الروتين والبيروقراطية.

إلا أن الإفصاح الذي تقدمه الإدارة من خلال القوائم المالية أو التقارير الأخرى التي تقـدمها الإدارة إلـى الجهات المسؤولة لتقويم أداء المشروع أو إدارة المشروع بمستوياتها المختلفة لا يمكن اعتباره صحيحاً أو شفافاً إلا إذا قام بتدقيقه مدقق مستقل هدفه إبداء الرأي بعدالة الإفصاح في القوائم المالية بالاسـتناد إلـى معايير دولية للتدقيق بالنسبة للشركات المساهمة. ولا يكتفى بتدقيق القوائم المالية السنوية بل ثمـة إدارة للتدقيق الداخلي تقوم بتدقيق العمليات المالية أولاً بأول وتتبع نواحي الخلل لمعالجتها حتى لـو كـان ذلـك يتعلق بتصويب الخطط الذي وضعتها الإدارة العليا.

أما في القطاع العام الاقتصادي فتتكفل بالرقابة عدة أجهزة رقابية:

أ- الجهاز المركزي للرقابة المالية

ب- الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

ت- إدارة الرقابة الداخلية.

كانت سورية من أوائل الدول العربية التي أحدثت جهازاً لتدقيق حسابات الحكومة منذ قانون عـام 1920 بعد استقلال سورية عن الدولة العثمانية حيث ألحق ديوان المحاسبات بمجلس النواب. وقد خضـع هذا القانون لتعديلات عديدة خلال مرحلة الاستعمار الفرنسي أخلت بتبعية الجهاز لمجلـس النـواب إلا أن دستور الاستقلال الصادر عام 1950 رسخ تبعية هذا الديوان لمجلس النواب ومنحه صلاحيات مطلقة فـي تدقيق حسابات الحكومة. وقد أدى تبني النهج الاشتراكي وتأميم كافة الشركات المسـاهمة وغيرهـا مـن الشركات الكبرى إلى صدور المرسوم التشريعي رقم 93 لعام 1967 القاضي بإحـداث الجهـاز المركـزي للرقابة المالية عن طريق إدماج ديوان المحاسبات مع مديرية التفتيش المالي في وزارة المالية وإلحاق هذا الجهاز الناشئ بوزارة المالية وإناطة وظيفة التدقيق أو المراجعة أو التفتيش في القطـاعين الاقتصـادي والإداري بهذا الجهاز. وفي عام 2003 صدر المرسوم التشريعي رقم 64 متضمناً قانوناً جديداً لهذا الجهاز ألحق الجهاز بموجبه برئيس مجلس الوزراء عوضاً عن وزير المالية واعتبر رئيس الجهاز بمرتبة وزيـر كما منح المفتشون العاملون في الجهاز الحصانة الممنوحة للقضاة.

وقد بيّن المرسوم المذكور أن الجهاز يمارس رقابة فعالة على أموال الدولـة ، ويباشـر مراقبـة حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحيتي الإيرادات والنفقات وذلك بمراجعة مستندات ودفـاتر وسـجلات المتحصلات والمستحقات العامة...الخ، وكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية والتحقيق بها وبحث بواعثها وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها...الخ، والميزانيـات الختاميـة لمؤسسـات وشـركات ومنشآت القطاع العام الاقتصادي...الخ، ورقابة الكفاية والأداء والتحقق من أن استخدام الموارد المالية قد تم بأعلى درجة من الكفاية دون إسراف أو ضياع.

وهكذا نجد أن الجهاز يتحمل مسؤولية حماية الأموال العامة في القطاعين الاقتصادي والإداري بما في ذلك الغش والإهمال وهي مسؤولية أوسع من المسؤولية المهنية في القطاع الخاص كما نظمتها معايير المراجعة الدولية في الوقت الحاضر، والتي تتركز على عدالة الإفصاح في القوائم الماليـة بـالرغم مـن ضغوط المجتمع المالي لتقليص فجوة التوقعات .

ومع أن المرسوم 64 الآنف الذكر لم يتطرق إلى المنهج أو الإسـتراتيجية التـي يجـب إتباعهـا لتحقيق الأهداف المطلوبة ولم يتطرق إلى الرقابة الداخلية بشكل صريح إلا أنه أشار إلـى أنظمـة العمـل

والبواعث التي أدت إلى حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية وهي جميعها من مقومات الرقابة الداخلية كما أطلق المرسوم 64 يد الجهاز في إتباع كافة الوسائل والإجراءات التي تمكنه من تحقيق أهدافه، ومع ذلك فقد بقي الجهاز قريباً من الممارسة التقليدية المعتمدة على المراجعة المستندية .

ومع أن المراجعة المستندية كانت تمثل أساساً معقولاً لعملية المراجعة في الماضي، نظراً لما تمثله المستندات من أساس موضوعي لكافة محتويات السجلات أو الدفاتر التي تمثل بدورها الأساس الذي تعد على أساسه القوائم والتقارير المالية على اختلافها، مما يمكن مفتش الجهاز (المراجع أو المدقق) من البدء من المستندات الأصلية للوصول إلى القوائم والتقارير المالية أو بالعكس : البدء من الأرقام الواردة في القوائم والتقارير إلى السجلات إلى المستندات. إلا أن مدخل المراجعة المستندية لم يعد كافياً لمواجهة الأعباء الكبيرة الملقاة على عاتق مهنة المراجعة في القطاع الخاص وفي المراجعة الحكومية التي يمارسها الجهاز المركزي للرقابة المالية في الوقت الحاضر وذلك لأسباب أهمها:

1- **عدم إثبات بعض العمليات وإتلاف الوثائق والمستندات الخاصة بها**
2- **تبديل المستندات الأصلية بأخرى مزورة**
3- **تحضير مستندات لا تمثل الواقع الفعلي كتحضير فاتورة شراء تزيد عن القيمة العادلة للمشتريات بمبلغ العمولة المدفوعة للإدارة**
4- **حذف بعض القيود المحاسبية**
5- **تسجيل قيود خاطئة**
6- **الترحيل الخاطئ**
7- **استخدام الحاسوب وتلاشي الكثير من المستندات الورقية**
8- **تضخم حجم المشروع والحاجة إلى التخلي عن المراجعة الشاملة للاكتفاء بالمعاينة الإحصائية.**

ولعل استمرار الجهاز المركزي للرقابة المالية في العمل ضمن إطار التدقيق المستندي يفسر عجز الجهاز عن تأكيد الشفافية في القطاع العام الاقتصادي وعجزه عن كشف الكثير من عمليات الغش والتلاعب والفساد الإداري التي تمارس في القطاع العام الاقتصادي مما يفسر فقدان ثقة المجتمع بهذا القطاع.

وبالرغم أن القانون 64 خلص الجهاز من التبعية إلى وزارة المالية إلا أن إتباعه إلى رئيس مجلس الوزراء يبقى محل نظر إذ إن كشف الجهاز لأي قضية ومتابعتها يبقى مرهوناً بسكوت رئيس الوزراء أو عدم اعتراضه على الأقل. وتعلمنا الدراسات المقارنة على أن عمليات الفساد الكبيرة تحتاج إلى موافقة أو سكوت رئيس الوزراء في كثير من الأحيان ، لذا فإن تبعية الجهاز إلى رئيس الوزراء يحد من صلاحياته، ويضعف دوره إلى حد بعيد.

وإن تقوية دور الجهاز يحتاج إلى ممارسة الحوكمة داخل الجهاز وتوثيق العمل المنجز مما يمكن أي جهة خارجية من معرفة أوراق العمل والخطط التي بنيت هذه الأوراق على أساسها وأتمتة العمل مما يمكن المستويات المختلفة في القطاع الرقابي وفي رئاسة الجهاز من الوقوف على طبيعة العمل ونوع المخالفات أو التجاوزات وهل تمت بمبادرة الموظفين التنفيذيين أو بتدبير الإدارة العليا في الشركة أم أنها تمت بموافقة الجهات الوصائية المختصة، وهذا يؤكد ضرورة إتباع الجهاز لمجلس الشعب وليس

لرئاسة الحكومة. ولا يقل عن ذلك أهمية ضرورة إعادة تأهيل العاملين في الجهاز وتحفيزهم وتأكيد التزامهم بالمعايير الأخلاقية.

أما الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش فهي المسؤولة عن حماية المال العام ورفع مستوى الأداء في القطاع العام الاقتصادي ومكافحة التسيب والهدر واستثمار أموال القطاع العام بطريقة فعالة، وقد أعطيت الهيئة صلاحيات واسعة ومنح العاملون فيها حصانة أقوى من حصانة العاملين في الجهاز.

ومع ذلك فقد تفاقم الفساد دون أن تتمكن من تقويم الانحراف أو الكشف عن سوء إدارة الأموال العامة أو تأمين الوقاية اللازمة واتخاذ إجراءات من شأنها حماية الأموال العامة إلا نادراً. ويعرض الرأي العام بعض المواقف الكيدية أو المتحيزة التي أفقدت الهيئة الكثير من احترامها ومصداقيتها.

وفي رأينا أن ثمة أسباباً عديدة تسهم في هذا القصور وأهمها:

أ- التركيز على التحقيق في القضايا المحالة إليها من رئاسة الوزراء دون التحري والبحث المباشر عن حماية أموال القطاع العام واستغلالها الاستغلال الأمثل

ب- اعتماد الجانب الشكلي المستندي ومن المعروف أن اللص لا يترك إيصالاً

ت- الافتقار إلى خطة شاملة لتدقيق كافة العمليات ذات الأهمية النسبية دون انتظار الإحالات

ث- الافتقار للخبرات الاقتصادية والمعايير الاقتصادية والتركيز على الحقيقة القانونية التي قد لا تتفق مع الحقيقة الاقتصادية، فقد حدث مرة أن اشتد الحر مع بداية الصيف فسارع الفلاحون إلى معمل الكونسروة الذي استلم المحصول بسعر قرره مدير الشركة وشعر الفلاحون بالسعادة حيث باعوا محصولهم بسعر عادل ولم ينتظروا أياماً عديدة أمام المعمل بانتظار موافقة المؤسسة في دمشق وتحرك أحد فاعلي الخير متباكياً على الأموال العامة متهماً المدير بالتفريط وتجاوز الصلاحيات المقررة وما أن وصل التقرير إلى رئاسة الوزراء حتى هرع أحد المفتشين الحريصين على الصالح العام، وشرع بالتحقيق ولم يمض وقت طويل لانتزاع اعترافات المدير العام فقد أقر واعترف بأنه قرر ولم يرجع إلى المؤسسة، كما أنه لم يحاول استغلال حاجة الفلاحين لتصريف الإنتاج بسرعة بل أنه استلم بالسعر العادل، وقد انتهى الأمر بعودة المفتش عودة مظفرة إذ اقترح تسريح المدير العام ومحاسبته عن الأسعار الزائدة التي قدرها مفتش الهيئة بليرة واحدة عن كل كيلو تم استلامه في ذلك العام. وقد جاء في حيثيات التقرير أنه كان على المدير أن يكتب وينتظر؟ وحدث مرة أن حكم المفتش حكماً جائرا على أحد الأشخاص أدى إلى حجز أمواله المنقولة وغير المنقولة فتظلم الرجل بطلب معلل إلى السيد رئيس الوزراء فأحال الطلب إلى الهيئة فطلب رئيس الهيئة إعادة التحقيق ولكن من قبل نفس المفتش الذي أصر على وجهة نظره.

ج- الافتقار إلى الشفافية والحوكمة داخل الهيئة

ح- تبعيتها إلى السلطة التنفيذية وعدم تحركها الإيجابي من خلال خطة تستهدف الحرص على الشفافية والحد من البيروقراطية والروتين الذي أدى إلى ركود القطاع العام وقصوره عن مواكبة التطور

خ- غياب التوثيق لأعمال التدقيق الكترونيا مما يؤدي إلى حماية المعلومات ومراجعتها من قبل الأشخاص المخولين .

ولذلك فإن الوقت قد حان لممارسة إصلاح جذري في هذه الهيئة، يتناول الأسس والممارسات والموارد البشرية والمهمات وإلا فإن الحاجة ماسةً لإنشاء هيئة جديدة للشفافية ومكافحة الفساد كما حدث في العديد من دول العالم.

ولعل أحد جوانب قصور الهيئة هو فشلها في متابعة إدارات الرقابة الداخلية التي تتبع للهيئة وهي موجودة في كل شركة أو مؤسسة أو وزارة، ومع القانون 24 أعطى هذه الإدارة صلاحيات واسعة في الرقابة على كامل عمليات الشركة أو المؤسسة ميدانياً فقد تحول عملها إلى أداة قمعية بيد المدير العام تتولى التحقيق مع معارضي المدير العام ، أو أنها تتولى الرد على بعض التقرير الواردة من الخارج، وقد تبين أن عدداً من الشركات لا يوجد فيها مراقب داخلي ، كما أن بعضها فيه مراقباً داخلياً متخصص بالتاريخ أو بالأدب العربي وبعضهم لا يحمل أي مؤهلات جامعية.

وفي رأينا أن إصلاح أجهزة الرقابة الداخلية هي مقدمة الشفافية والإدارة الرشيدة في القطاع العام الاقتصادي. هذه الإدارة التي يجب أن تعتمد على سياسة متوازنة من الثواب والعقاب التي تلعب الرقابة الداخلية دوراً كبيراً في تطبيقها وتطويرها، بحيث يرتبط الحافز بالأداء من خلال المبيعات والأرباح وتطبيق معايير الجودة الشاملة.

الفصل الخامس

مسؤوليات مجلس الإدارة

لعل أهم المقدمات الضرورية لعمل أي مؤسسة أو شركة، هو تمكن مجلس إدارتها من معرفة حقيقة ما يجري في تلك المنظمة، من خلال السجلات المنتظمة والتقارير المختلفة التي تعد من واقع تلك السجلات.

ومن خلال هذه التقارير يتمكن مجلس الإدارة من إعداد الخطط المرحلية أو طويلة الأجل،

ومن خلال هذه التقارير يتمكن مجلس الإدارة من قياس مستوى تنفيذ الخطط ومستوى الربحية والتدفقات النقدية. وإن وجود نظام للمعلومات يؤمن حماية المعلومات وتوفر الثقة في تلك المعلومات التي يجب أن تبقى موضوعاً للتدقيق من قبل أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية هو الضمانة الأولى لكي تبنى قرارات مجلس الإدارة على قاعدة بيانات صحيحة. بالإضافة إلى تزويد كافة الجهات المهتمة بالمعلومات بالبيانات الصحيحة وفي الوقت المناسب.

على أن مجلس الإدارة هو المكان المناسب لترسيخ المعايير الأخلاقية التي تطبق في الشركة من خلال إضفاء جو من الشفافية وتقبل الرأي الآخر وخلق تقاليد أخلاقية تسود في علاقات الشركة مع المستويات الإدارة المختلفة من العاملين فيها. ولا يقل عن ذلك أهمية خلق جو من الثقة بين الشركة من جهة والمتعاملين معها من موردين أو مستهلكين من جهة ثانية.

كما أن مجلس الإدارة هو الجهة المختصة بالحكم على كافة القضايا المثارة بموضوعية بما يمكن الشركة من اتخاذ القرارات التصحيحية في الوقت المناسب دون انتظار جهات أخرى لا علاقة لها بالشركة ولا تعرف ظروفها ومن الصعب عليها أن تصدر أحكاماً موضوعية على المشكلات التي تواجه الشركة.

على أن القضية الأكثر أهمية هي اختصاص مجلس الإدارة برسم السياسات العامة المتعلقة بكافة وظائف الشركة في مجال الشراء والتخزين والإنتاج والبيع وما يقتضيه ذلك من دراسات ، وهذا يقتضي معرفة المجلس بنتائج السياسات عن طريق تلقي تقارير الرقابة الداخلية ودراسة المعلومات الواردة من الجهات الخارجية ذات العلاقة بهذه السياسات كالمستوردين والوكلاء والمستهلكين ونقابات العمال وأجهزة الرقابة الحكومية وغيرها، مما يمكن المجلس من اتخاذ القرارات التصحيحية في الوقت المناسب، دون الحاجة إلى عرض المقترحات على جهات خارجية.

وهذا يثير قضية أخرى أكثر حساسية وتعتمد على عدم وضوح صلاحيات ومسؤوليات مجلس الإدارة، إذ أن الموروث الثقافي يعطي مجلس الإدارة كافة الصلاحيات من تخطيطية وتنفيذية مع أن توريط مجلس الإدارة باتخاذ القرارات التنفيذية يفقده القدرة على تلقي التقارير الخاصة بتقييم القرارات التنفيذية. فلو افترضنا أن مجلس إدارة البنك يشترك باتخاذ قرار منح أي قرض من القروض، مما يمكن المدير العام بالاكتفاء بعرض الطلبات معززة برأي دائرة التسليف. ولو تبين أن هذا القرار لم يكن صحيحاً وقد أعسر المدين ولم يتمكن من التسديد، فهل يملك مجلس الإدارة صلاحية مساءلة الجهة المخطئة، أم أنه لم يعد قادراً على المساءلة لأنه قد تورط منذ البداية ووافق على منح القرض.

إن تقسيم العمل داخل مجلس الإدارة هو الكفيل بحل هذا الإشكال الصعب، فإن القرارات التنفيذية يجب أن تبقى محصورة بيد المدير العام ولجنته التنفيذية، أما القرارات الرقابية فيجب أن تبقى بيـــد لجنـــة التدقيق من أعضاء مجلس الإدارة غير المتفرغين.

ولا شك بأن إشراك مندوبين عن العمال في مجلس الإدارة يعطي المجلس واقعية فـــي التعـــرف علـــى الأحداث وتشاركيه في اتخاذ القرارات مما يجعلها أكثر قابلية للتنفيذ الفعال. وتمثل مجـــالس الإنتـــاج خلفية يمكن الاعتماد عليها من أجل مشاركة أكبر في اتخاذ القرارات والعمل على كشف مواطن خلل قد لا يكشفها المدققون ولا تظهر في التقارير المالية. وإن حضور العمال في جلســـات القـــوائم الماليـــة السنوية التي تقر فيها أرباح الشركة وخسائرها وتبرأ فيها ذمة مجلس إدارة الشركة أمر لا غنى عنـــه من أجل الوصول إلى مساءلة خلاقة .

المراجع

Bohagen O, & Blyme, O. *Report on the Management of Ethics in the Norwegian Civil Service.* Prepared as part of a study for OECD Public Management Service, 1996.

Cindy A. Schipani Luiu Junhai, Corporate Governance in china: Then and now, 2009.

Committee on Standards

Public Life (United Kingdom). *First Report of the Committee on Standards in Public Life*. London: May 1995.

Findlay, M & A Stewart (1992) Implementing Corruption Prevention Strategies Through Codes of Conduct *Corruption and Reform* Vol. 7 pp. 67-85.

Frederickson, H. George. *Ethics and Public Administration.* New York: ME Sharpe, 1993.

Goudie, Andrew W & David Stasavage. *Corruption: The Issues.* OECD Development Centre, Technical Papers. Paris, No. 122, January 1997.

Independent Commission Against Corruption (ICAC). *Practical Guide to Corruption Prevention.* Sydney: ICAC, 1996.

Klitgaard, Robert. *National and International Strategies for Reducing Corruption.* Proceedings of OECD Symposium on

Corruption and Good Governance 1996, in Working Papers OECD, Paris, Vol. IV No. 78, 1996.

Langford, John W. .Building an Ethical Government Organisation: A Micro Approach for Middle Managers,. *Optimum,* Vol. 21-2 1990/1, 1991.

Maguire, Maria. .Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management.. A speech delivered to *European Group of Public Administration Annual Conference,* Leuven, September 1997.

Management Advisory Board. *Ethical Standards and Values in the Australian Public Service.* Canberra: AGPS, 1996.

Meny, Yves. .Corruption in Western Democracies,. *International Social Science Journal,* No. 149, September 1996.

Moe, Ronald and Robert Gilmour. .Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law.. *Public Administration Review,* Vol. 55, No. 2, Mar/Apr 1995

Moniz, Vargas. *Report on the Management of Ethics in the Portugal Civil Service.* Prepared as part of a study for OECD Public Management Service, 1996.

Preston, Noel ed. *Ethics for the Public Sector: Education & Training.* Sydney: Federation Press, 1994.

PUMA/OECD. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries.* Paris, 1995.

Spinellis, Dionysis. *The Phenomenon of Corruption and the Challenge of Good Governance.* Proceedings of OECD Symposium on Corruption and Good Governance 1996, in Working Papers, Vol. IV, No. 78, Paris, OECD, 1996.

Shi, Chnxia, International Corporate Governance development : the path for china, 2004

Stapenhurst, Frederick & Langseth, Petter. .The Role of the Public Administration in Fighting Corruption.. *International Journal of Public Sector Management,* Vol. 10, No. 5, 1997.

State Services Commission (SSC). *Report on the Management of Ethics in the New Zealand Civil Service.* Prepared as part of a study for OECD Public Management Service, 1996.

Uhr, John. .Ethical Challenges in a Time of Change.. A background paper prepared for *Symposium on Ethics in the Public Sector,* 3-4 November 1997, Paris, OECD (publication forthcoming).

Vigouroux, Christian. *Déontologie des Fonctions Publiques.* Paris: Dalloz, 1995.

حسين القاضي أثر الفساد في توزيع الثروة في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية– ندوة الثلاثاء الاقتصادي – 2009

حسين القاضي – الفساد والإصلاح الاقتصادي في الوطن العربي، المؤتمر الأول – جامعة دمشق– تشــرين الأول– 2008

حسين القاضي، حسين دحدوح، عصام قريط، التدقيق الداخلي– جامعة دمشق–2007–2008